

100.2014.183

WIC/BEJ

Tribunal administratif du canton de Berne
Cour des affaires de langue française

Jugement du 30 mars 2015

Droit administratif

B. Rolli, président
P. Keller M. Moeckli, juges
C. Haag-Winkler, greffière

A. _____
représenté par Me B. _____

recourant

contre

C. _____
représentés par Me D. _____

intimés 1

et

E. _____

intimée 2

et

**Direction des travaux publics, des transports et
de l'énergie du canton de Berne (TTE)**
Service juridique, Reiterstrasse 11, 3011 Berne

relatif à une décision rendue sur recours par cette dernière le 4 juin 2014
(permis de construire un abri pour voitures)



En fait:

A.

Le 19 mars 2013, A._____ a déposé une demande de permis de construire auprès de la commune municipale de E._____ (aujourd'hui commune municipale de [...]) suite à la fusion des communes de [...], ci-après: la commune) pour le remblayage du terrain et la construction d'un abri pour quatre voitures sur la parcelle F._____. Par décision du 11 novembre 2013, la commune a rejeté l'opposition formée par C._____ et octroyé le permis de construire.

B.

C._____ ont recouru contre la décision précitée auprès de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne (TTE) en date du 10 décembre 2013. Par décision sur recours rendue le 4 juin 2014, la TTE a admis le recours, annulé la décision d'octroi du permis de construire (à l'exclusion de son chiffre 4 portant sur les frais de procédure) et rejeté la demande de permis de construire.

C.

Par acte du 2 juillet 2014, A._____ a recouru contre la décision sur recours précitée auprès du Tribunal administratif du canton de Berne (TA). En substance, il a conclu, sous suite des frais et dépens, à l'annulation de la décision litigieuse et, subsidiairement, à l'annulation de ladite décision et au renvoi du dossier à la commune, éventuellement à la TTE, pour complément d'instruction et nouvelle décision.

Invités à se prononcer sur leur participation à la présente procédure, C._____ ont informé le Juge instructeur par courrier du 16 juillet 2014 qu'ils y participeraient en tant qu'intimés (ci-après: intimés 1).

La TTE, dans son préavis du 25 juillet 2014, et les intimés 1, par mémoire de réponse du 12 août 2014, ont conclu au rejet du recours. La commune, dans sa prise de position du 13 août 2014, a conclu à l'admission du recours.

En droit:

1.

1.1 La décision sur recours attaquée se fonde sur le droit public. Conformément à l'art. 74 al. 1 de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21) et en l'absence d'une exception prévue aux art. 75 ss LPJA, le TA est compétent pour connaître du présent litige. Le recourant a pris part à la procédure devant l'autorité précédente, est particulièrement atteint par la décision sur recours attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Il a, partant, qualité pour former recours de droit administratif (art. 79 al. 1 LPJA et art. 40 al. 2 et 5 de la loi cantonale du 9 juin 1985 sur les constructions, LC, RSB 721.0). Au surplus, interjeté dans les formes et les délais prévus, le recours est recevable.

1.2 Le pouvoir d'examen du TA résulte de l'art. 80 let. a et b LPJA; il couvre le contrôle des faits et du droit, y compris les violations commises dans l'exercice du pouvoir d'appréciation, mais pas le contrôle de l'opportunité.

2.

La commune invoque une violation de son droit d'être entendue (et de celui du recourant) par le fait que la TTE a fondé, à tout le moins partiellement, sa décision sur des dispositions légales concernant les accès et places de stationnement qui n'avaient pas jusqu'alors été prises en considération.

2.1 Le droit d'être entendu (art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst., RS 101; art. 26 al. 2 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993, Cst. BE, RSB 101.1; art. 21 ss LPJA) implique le droit pour toute personne participant à la procédure de se déterminer avant le prononcé de décisions qui lèsent sa situation juridique (ATF 134 I 140 c. 5.3; JAB 2010 p. 157 c. 2.2; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, ad art. 21 n. 7 s.). Cette faculté subsiste, en règle générale, quand bien même l'autorité peut examiner d'office les questions de fait et de droit, sans être liée par les moyens invoqués. Une partie n'a certes en principe pas le droit de se prononcer sur l'appréciation juridique des faits ni, plus généralement, sur l'argumentation juridique à retenir. Cependant, ce droit doit être reconnu et respecté lorsque l'autorité envisage de fonder sa décision sur une norme ou un motif juridique non évoqué dans la procédure antérieure et dont aucune des parties en présence ne s'est prévaluée et ne pouvait supputer la pertinence en l'espèce (ATF 115 Ia 94 c. 1b; TF 1C_584/2012 du 4 juillet 2013 c. 4.2; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *op. cit.*, ad art. 21 n. 8).

2.2 Les intimés 1 (recourants devant la TTE) avaient soulevé la question des accès déjà dans leur opposition du 12 septembre 2013. La commune n'a toutefois nullement mentionné ceux-ci dans sa décision du 11 novembre 2013 (voir recours du 10 décembre 2013). Les intimés 1 ont à nouveau soulevé ce point dans leur recours auprès de la TTE. La commune et le recourant (intimé devant la TTE) devaient donc non seulement se douter que la question des accès allait être examinée dans la décision à rendre, mais, en plus, ils ont eu tout loisir de s'exprimer, une nouvelle fois, sur ce point au cours de l'échange d'écritures devant la TTE. La commune n'a pourtant pas abordé ce sujet dans sa prise de position du 23 décembre 2013. Par ailleurs, la TTE s'est prononcée sur le même état de fait et en application des mêmes bases légales (LC; ordonnance cantonale du 6 mars 1985 sur les constructions, OC, RSB 721.1; Règlement de construction de la commune E. _____ du 22 juin 1991, RC) que la commune dans sa décision initiale du 11 novembre 2013. S'agissant de surcroît d'un abri pour voitures, tant la question des accès que celle de places de stationnement ont non seulement un lien direct avec

l'objet pour lequel le permis de construction a été demandé, mais se doivent également d'être examinées (voir demande de permis de construire et formulaire annexe 3.0 notamment). On ne saurait donc retenir que la commune ne pouvait supputer la pertinence des dispositions évoquées par la TTE dans sa décision sur recours. Le droit d'être entendu n'a donc pas été violé. Quand bien même l'on devrait, contrairement à ce qui précède, reconnaître une telle violation, il faudrait admettre que la commune a pu prendre amplement position au cours de la présente procédure devant le TA sur ces mêmes aspects et sur les dispositions plus particulièrement invoquées, auprès d'une autorité qui dispose du même pouvoir de cognition sur cette question de droit. En outre, le principe de l'application d'office du droit impose au TA d'appliquer à l'état de fait les règles de droit qu'il considère pertinentes et de leur donner l'interprétation dont il est convaincu (art. 20a LPJA). Une éventuelle violation du droit d'être entendu devrait par conséquent de toute manière être considérée comme corrigée.

3.

Est litigieuse la conformité du projet d'abri pour voitures avec les dispositions régissant la surface maximale admise pour l'édification de nouveaux bâtiments dans la zone concernée.

3.1 La TTE a estimé, pour calculer la surface de l'abri pour voitures pourvu de trois façades, qu'il convenait de tenir compte d'une quatrième façade fictive au nord-ouest suivant le pourtour du toit (à l'exception d'un avant-toit de 30 cm). Le recourant, pour sa part, affirme qu'un avant-toit de 1,30 m doit être pris en considération pour déterminer l'endroit où situer la façade fictive au nord-ouest et, par conséquent, pour calculer la surface déterminante de l'abri pour voitures.

3.2 La construction de l'abri pour voitures est projetée sur la parcelle F._____. Celle-ci, tout comme la parcelle immédiatement voisine G._____, propriété des intimés 1 et consistant en leur jardin, ainsi que deux autres (H.____ et J.____), était située en zone agricole. Suite à une modification mineure du plan de zones décidée en son temps par le Conseil municipal de E._____ et approuvée le 30 mars 2011 par l'Office

des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), ces quatre parcelles figurent désormais dans la zone village ancien, secteur 1 (VA1), nouvellement créée. Le projet d'abri pour voitures est constitué d'un toit reposant sur trois façades, la partie nord-ouest de la construction étant ouverte. La façade sud-est, fermée, est longue de 12 m, tandis que les deux petites façades latérales au sud-ouest et au nord-est mesurent 5 m chacune. Pourvues d'une fondation en béton, elles sont constituées d'un bardage en bois naturel. Ces trois façades soutiennent un toit symétrique en tuiles Jura rouges à deux pans avec croupe qui déborde de 30 cm du côté des façades sud-est, nord-est et sud-ouest. Mesuré depuis le bord de ces façades latérales, l'avant-toit situé au nord-ouest est de 1,30 m.

4.

4.1

4.1.1 La zone village ancien (VA) est soumise à la planification obligatoire et la construction de nouveaux bâtiments nécessite un plan de quartier préalable (art. 38 al. 1 RC). Conformément à l'art. 38 al. 2 RC en relation avec l'art. 93 al. 1 let. a LC, avant qu'un plan de quartier soit édicté et dans la mesure où une atteinte néfaste au but d'aménagement est exclue ou peut l'être par des conditions et charges adéquates, peut être autorisée, notamment, la construction des bâtiments contigus et annexes selon l'art. 19 RC. La dérogation ainsi octroyée doit être publiée et figurer dans le dispositif de la décision accordant le permis de construire (art. 26 al. 3 let. e et 36 al. 3 let. a du décret cantonal du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire, DPC, RSB 725.1).

4.1.2 Aucun plan de quartier n'a été édicté pour la zone VA1, dans laquelle est situé le projet d'abri pour voitures litigieux. La commune n'a pour autant ni publié ni mentionné dans le dispositif de la décision d'octroi du permis de construire du 11 novembre 2013 la dérogation à l'art. 38 al. 2 RC accordée à ce projet individuel. Au vu du résultat auquel elle est parvenue, la TTE n'a pas jugé utile d'examiner ce point plus avant. Eu égard à l'issue de la cause (voir ci-après), il n'y a pas lieu non plus pour le TA de se prononcer sur cette question.

4.2 Selon l'art. 19 al. 1 RC (voir également art. 38 al. 2 RC), pour les constructions à un niveau, édifiées en annexe ou en contiguïté et qui ne sont pas destinées au séjour permanent d'hommes ou d'animaux, il suffit d'observer, sur tous les côtés, une distance à la limite de 2 m, pour autant que la hauteur du bâtiment n'excède pas 3 m, celle du faîte 5 m, celle de l'arête supérieure du toit plat 3,50 m et que la superficie de leur plancher ne soit supérieure à 40 m². En vertu de la modification du plan de zone du 1^{er} novembre 2010, à l'intérieur de la zone VA1, seule l'édification de bâtiments annexes de 60 m² est autorisée. La réglementation communale ne contient aucune disposition relative à une méthode de calcul à appliquer pour déterminer la surface d'une construction.

Selon la pratique généralement reconnue, pour calculer la surface d'une construction, il convient de se fonder sur la longueur et la largeur de l'enveloppe du bâtiment. S'agissant notamment des abris pour voitures, en cas de constructions isolées consistant en un simple toit, il convient de considérer que des façades fictives courent le long du bord du toit. Si un avant-toit est prévu par le RC, c'est le bord de celui-ci qui correspond à l'emplacement de la façade fictive. Quant au degré d'affectation employé dans le calcul de l'indice d'utilisation de tels bâtiments, la totalité de la surface ou du volume compris à l'intérieur des façades fictives compte comme surface ou volume utiles (cf. Bulletin OACOT n° 15 – octobre 2013 et n° 16 – février 2014).

4.3 En l'espèce, la surface du toit est nettement supérieure à celle délimitée par les trois façades sur lesquelles il repose. Le toit parfaitement symétrique couvre une surface de 12,60 m sur 6,60 m, soit 83,16 m². En comparaison, l'enveloppe (partielle) du bâtiment délimitée par les trois façades prévues correspond à une surface de 60 m² (12 m sur 5 m). Le recourant, soutenu par la commune, se fonde sur cette dernière mesure et en conclut que son projet respecte les exigences du règlement. Le fait que sa construction présente un avant-toit de 1,30 m au nord-ouest n'y change rien à ses yeux.

4.3.1 Conformément à la pratique en vigueur et en l'absence de disposition du RC ou de ses annexes relatives aux avant-toits applicables au cas d'espèce, la surface de l'abri projeté se détermine en dessinant une

quatrième façade fictive le long du bord du toit côté nord-ouest. D'un point de vue esthétique et compte tenu de l'aspect symétrique du toit il paraît logique de tenir compte du côté de la façade fictive (nord-ouest) d'un avant-toit de même dimension que celui qui est prévu sur les trois autres façades. Il en résulterait que les deux petites façades, dans la largeur de la construction, se verraient de la sorte fictivement prolongées de 1 m chacune. L'enveloppe du bâtiment atteindrait ainsi des dimensions de 12 m sur 6 m, pour une surface de 72 m². Cette pratique en vigueur depuis de nombreuses années se justifie également eu égard au fait que c'est bien l'ensemble de la surface couverte par le toit (surtout du côté ouvert au nord-ouest) qui sera utilisée pour abriter les voitures. En particulier, la longueur des places de parc prévues (moins de 5 m en tenant compte de la façade en bardage de bois naturel reposant sur une fondation en béton), peut s'avérer exigüe en fonction du type de voiture que le recourant entend y garer et d'éventuels autres objets susceptibles d'y être déposés devant les véhicules. En d'autres termes, l'ensemble de la surface couverte par la toiture (à l'exception d'un avant-toit de 30 cm sur tout le pourtour du toit) doit être considérée comme utile et utilisable, peu importe qu'elle soit entourée, totalement ou seulement partiellement, par des façades fermées. De manière générale, considérer les appuis (piliers ou façades partielles/tronquées) pour délimiter les façades fictives, en particulier si la surface d'utilisation est supérieure et se poursuit au-delà, reviendrait à laisser aux maîtres d'ouvrages le loisir d'influencer le calcul de la surface en positionnant les structures porteuses de telle manière que le résultat leur soit favorable. On ne saurait cautionner une telle méthode, qui permettrait de contourner les limites de surfaces fixées par la réglementation en matière de construction et de zone (dans ce sens également: Baurechtsentscheide Kanton Zürich, BEZ 2012 n° 28 du 26 août 2011 c. 12.4.2).

4.3.2 La méthode de calcul dont se prévalent le recourant et la commune n'est pas soutenable, puisqu'elle laisserait précisément aux maîtres d'ouvrage la possibilité de déterminer la surface de leurs constructions, uniquement par le dimensionnement des murs latéraux. En suivant leur thèse, la surface de la construction litigieuse devrait ainsi par exemple être fixée à 12 m² ou 24 m² si les façades latérales ne mesuraient que 1 m ou

2 m, alors que la surface de toiture serait toujours de 83,16 m². Dès lors, au vu de ce qui précède, il ne saurait être question d'une violation de l'autonomie communale comme l'invoquent le recourant (concernant sa qualité pour invoquer ce grief: TF 1C_53/2013 du 7 mai 2013 c. 1.1) et la commune qui arguent du reste simplement que celle-ci était libre d'interpréter sa réglementation à sa guise, sans invoquer aucunement ni établir l'existence d'une pratique constante en la matière.

En conséquence, l'abri pour voitures présente une surface de 72 m² et ne respecte donc pas, tel que projeté, la surface de 60 m² prévue pour l'édification de bâtiments annexes dans la zone VA1.

4.3.3 Cette interprétation s'avère également conforme aux dispositions de l'ordonnance cantonale du 25 mai 2011 sur les notions et les méthodes de mesure dans le domaine de la construction (ONMC, RSB 721.3). Celle-ci repose sur l'accord intercantonal du 22 septembre 2005 harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC) et est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011. L'ONMC n'est toutefois pas encore applicable pour la commune ici concernée, eu égard au délai prévu pour l'adaptation par les communes de leur réglementation fondamentale (art. 34 al. 1 ONMC). On peut toutefois s'y référer comme aide à l'interprétation (cf. VGE 100.2013.447 du 5 mars 2015 c. 4.3.3, 100.2012.346 du 31 janvier 2013 c. 4.2, 100.2013.187 du 13 août 2014 c. 4.4.1; TF 1C_531/2012 du 7 janvier 2014 c. 3.5). L'art. 2 ONMC définit les bâtiments comme des constructions immobilières pourvues d'une toiture fixe, généralement fermées par des parois, abritant des personnes, des animaux ou des choses (voir également ISCB n° 7/721.3/1.1 p. 2). Le volume bâti correspond au volume déterminé par les limites extérieures d'un corps de bâtiment au-dessus du terrain de référence (art. 29 al. 2 ONMC). Ainsi que l'a relevé la TTE dans la décision litigieuse (c. 2.b), une construction immobilière comprend donc au minimum un toit, les parois n'étant pas toujours indispensables. Faute de façades délimitant le volume bâti, et par-là même la surface déterminante, il convient de se référer à la surface délimitée à l'intérieur de la projection du pied de façade (art. 30 al. 2 ONMC), qui suit également la ligne du toit. Sur ce point, l'art. 7 ONMC définit le plan des façades comme la surface enveloppant le bâtiment,

définie par les lignes verticales comprises entre les angles extérieurs du corps de bâtiment. Les plans de façades sont situés au-dessus du terrain de référence (voir également ISCB n° 7/721.3/1.1, plans et figures p. 4 et 18). Le nouveau droit correspond à la pratique en vigueur précédemment et une appréciation de la situation du cas d'espèce en application des dispositions de l'ONMC ne fait donc que confirmer le résultat auquel l'on est parvenu ci-dessus.

4.3.4 Eu égard à ce qui précède, c'est donc à juste titre que la TTE a considéré que l'abri pour voitures ne respectait pas la réglementation en matière de construction et de zone et a, en conséquence, refusé le permis de construire demandé.

5.

Un examen de la question de l'exigence d'une autorisation de la commune s'agissant de l'accès à la parcelle (art. 85 et 88 de la loi cantonale du 4 juin 2008 sur les routes, LR, RSB 732.11) et en matière de protection des eaux (art. 25 ss de l'ordonnance cantonale du 24 mars 1999 sur la protection des eaux, OPE, RSB 821.1), ainsi que de celle concernant le nombre autorisé de places de stationnement (art. 16 LC et 49 ss OC), s'avère au demeurant superflu, étant donné que le recours doit en tout état de cause être rejeté pour un autre motif.

6.

Vu l'issue de la cause, le recourant et la commune, au vu des conclusions qu'ils ont retenues, succombent. Les frais et dépens sont dès lors en principe à leur charge par moitié (art. 108 al. 1 et 108 al. 3 en relation avec l'art. 104 al. 1 LPJA).

6.1 La part de frais supportée par le recourant (Fr. 1'500.-) sera prélevée sur l'avance versée, dont le solde lui sera restitué. La part mise à la charge de la commune (Fr. 1'500.-) ne sera pas prélevée, celle-ci n'étant pas atteinte dans ses intérêts pécuniaires (art. 108 al. 2 LPJA).

6.2 La note d'honoraires de la mandataire des intimés 1 du 8 septembre 2014 ne prête pas le flanc à la critique. Les dépens sont donc taxés à Fr. 4'041.35 (débours et TVA compris). Le recourant et la commune verseront chacun Fr. 2'020.65 aux intimés 1 à titre de dépens.

Par ces motifs:

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais de la présente procédure, fixés forfaitairement à Fr. 3'000.-, sont mis par moitié, soit Fr. 1'500.-, à la charge du recourant. Cette somme sera prélevée sur l'avance versée, dont le solde, par Fr. 1'500.-, lui sera restitué. Le solde des frais de procédure n'est pas perçu.
3. Le recourant et la commune verseront chacun la somme de Fr. 2'020.65 aux intimés 1, à titre de dépens.
4. Le présent jugement est notifié (R):
 - au recourant, par son mandataire,
 - aux intimés 1, par leur mandataire,
 - à la commune municipale de [...],
 - à la TTE.

Le président:

La greffière:

Voie de recours

Dans les 30 jours dès sa notification écrite, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, au sens des art. 39 ss, 82 ss et 90 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).